

Сибіга О. М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого
ПРАТ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СФЕРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. У роботі аналізуються положення національного законодавства про доступ до публічної інформації та визначаються сфери, де на практиці виникають проблеми із застосуванням його норм. Констатується, що інформаційне законодавство України, зокрема в частині доступу до публічної інформації, не завжди є ефективним, оскільки характеризується безсистемністю, фрагментарністю, колізійністю норм права, а іноді домінуванням підзаконних нормативно-правових актів щодо законів. Тому в суб'єктів правозастосування і виникають проблеми з реалізацією норм Закону «Про доступ до публічної інформації», адже його норми не є обов'язковими для всіх без винятку сфер, де виникає в особи потреба звернутися за отриманням інформації до вповноважених на те суб'єктів. Робиться висновок, що сферу суспільних відносин, на яку поширюються норми Закону «Про доступ до публічної інформації», можна визначити лише шляхом аналізу всього загалу національного законодавства, яке визначає правовий статус та повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Президента України, органів виконавчої влади, судів і ін.) чи передбачає особливості реалізації прав в інформаційній сфері окремими суб'єктами права (наприклад, адвокатами, народними депутатами й ін.).

Ключові слова: публічна інформація, законодавство про доступ до публічної інформації, колізії норм права, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Розвиток та впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій привели до науково-технічної революції, що сприяла виникненню в Україні нових інформаційних відносин, розвитку інформаційного законодавства і, як наслідок, створила умови в Україні для формування інформаційного суспільства. У зв'язку із цим у країні виникла не тільки необхідність правової регламентації порядку збирання, зберігання, використання та поширення інформації, а й потреба в правовому регулюванні порядку отримання інформації від суб'єктів, в яких така інформація перебуває у володінні.

Останні двадцять років відбувався бурхливий розвиток інформаційного законодавства і сьогодні можна констатувати, що воно являє собою розпорошену систему нормативно-правових актів, положення яких не завжди узгоджені між собою. Наприклад, В. Залізняк, намагаючись запропонувати критерії кодифікації інформаційного законодавства, стверджує, що інформаційне законодавство України є неефективним, оскільки характеризується безсистемністю, фрагментарністю, колізійністю норм права та домінуванням підзаконних нормативно-правових актів щодо законів [1, с. 4].

Чинне законодавство України закріплює поняття «публічна інформація», передбачає процедуру забезпечення доступу

до публічної інформації для фізичних і юридичних осіб, а також встановлює механізми захисту порушеного права особи на доступ до публічної інформації. Водночас на практиці завжди з'являються питання щодо сфер використання норм Закону «Про доступ до публічної інформації» [2], адже його норми не є обов'язковими для всіх без винятку сфер, де в особи є потреба звернутися за отриманням інформації до вповноважених на те суб'єктів.

У зв'язку із цим актуальним бачиться розкриття сфер суспільних відносин, на які поширюються і не поширюються норми законодавства про доступ до публічної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Норми інформаційного законодавства й особливості їх реалізації, зокрема в частині доступу до публічної інформації, досліджувалися в працях Е. Аблякімової, І. Бачило, О. Білоскурської, В. Вешнякова, О. Дмитренко, О. Каплій, В. Копейчикова, Б. Кормича, О. Кохановської, А. Крусян, А. Марущака, А. Міцкевича, П. Недбайла, А. Олійник, О. Петришина, О. Пушкіної, Л. Рудник, В. Сіренка, О. Скрипнюка, Т. Слінько, С. Стасюк, М. Травнікова, Т. Чубарук, Д. Шпенова та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас у наукових працях в основному акцентується увага на теоретичних аспектах права на інформацію, видах інформації, гарантіях забезпечення реалізації права на доступ до інформації, менше уваги приділяється особливостям практичної реалізації положень національного законодавства про доступ до публічної інформації.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є такі:

Визначити сфери реалізації законодавства про доступ до публічної інформації.

Встановити колізії, які виникають під час застосування національного законодавства про доступ до публічної інформації.

Визначити перспективні напрями подальших досліджень із даної тематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ч. 2 ст. 2 Закону «Про доступ до публічної інформації» закріплюється, що положення цього нормативно-правового акта не поширюються, по-перше, на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень під час здійснення ними своїх функцій; по-друге, на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Проблема полягає в тому, що більш чітке визначення меж дії Закону «Про доступ до публічної інформації» можна встановити лише шляхом аналізу всього загалу національного законодавства, яке визначає правовий статус та повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Президента України, органів виконавчої влади, судів

та ін.) чи передбачає особливості реалізації прав в інформаційній сфері окремими суб'єктами права (наприклад, адвокатами, народними депутатами й ін.).

Розглянемо більш детально ці дві групи відносин, на які не поширюються положення Закону «Про доступ до публічної інформації».

Отже, *перша група відносин* – це відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень під час здійснення ними своїх функцій.

Особливість даної групи відносин полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень отримують таку інформацію в процесі повсякденної діяльності і у зв'язку з реалізацією передбачених чинним законодавством повноважень. Наприклад, Закон «Про Кабінет Міністрів України» [3] закріплює, що:

– Кабінет Міністрів України у відносинах із місцевими державними адміністраціями вповноважений одержувати від них інформацію про їхню діяльність (ч. 5 ст. 23);

– Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань (ч. 2 ст. 26);

– Кабінет Міністрів України на запит Рахункової палати надає статистичну, фінансову, бухгалтерську й іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень, установлених законами України (ч. 1 ст. 31).

У кожному нормативно-правовому акті, що регламентує статус суб'єкта владних повноважень, є норми, присвячені порядку отримання ним інформації від підлеглих чи підконтрольних суб'єктів, яка необхідна для ефективної реалізації його функцій. Водночас варто звернути увагу на винятки із загального правила, які частково розкриваються в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [4]. У цій постанові звертається увага на два випадки, коли норми Закону «Про доступ до публічної інформації» є обов'язковими для суб'єктів владних повноважень. По-перше, зазначається, що суди повинні мати на увазі, що організаційне забезпечення роботи суду, зокрема ведення судової статистики, вирішення кадрових питань, здійснення діловодства, забезпечення роботи автоматизованої системи документообігу в суді, узагальнення судової практики, є владними управлінськими функціями, тому інформація стосовно реалізації цих функцій охоплюється поняттям публічної інформації і надається відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» (п. 4.3). По-друге, вказується, що на відносини стосовно отримання інформації з Реєстру поширюється Закон «Про доступ до публічної інформації», розпорядником відповідної інформації є Міністерство юстиції України, оскільки саме в його володінні є інформація, що міститься в Реєстрі. Однак якщо запитувач просить надати завірені копії документів, що містяться в Реєстрі, застосуванню підлягають норми постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» [5].

Другу групу відносин, на які не поширюються положення Закону «Про доступ до публічної інформації», становлять відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. До таких спеціальних законів можна віднести

Закон «Про статус народного депутата України» [6], в якому закріплено, що:

– народний депутат має право звертатися з депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності в порядку, передбаченому законодавством (п. 7 ч. 1 ст. 6);

– народний депутат має право розглядати звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживати заходів для реалізації їхніх пропозицій і законних вимог, інформувати виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей із ними та через засоби масової інформації (ч. 2 ст. 7);

– народний депутат має право одержувати інформацію з питань, пов'язаних зі здійсненням ним депутатських повноважень, від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які зобов'язані надати йому таку інформацію в порядку та строки, визначені Законом «Про статус народного депутата України» (ч. 9 ст. 17).

Інший спеціальний нормативно-правовий акт в інформаційній сфері, а саме Закон «Про статус депутатів місцевих рад» [7], закріплює, що:

– у виборчому окрузі депутат місцевої ради під час здійснення своїх депутатських повноважень має право на депутатське звернення, депутатський запит і депутатське запитання (п. 1. ч. 2 ст. 11);

– посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали й іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень (ч. 2 ст. 14).

Отже, особливості реалізації народними депутатами України і депутатами місцевих рад своїх депутатських повноважень в інформаційній сфері регламентуються не Законом «Про доступ до публічної інформації», а спеціальними законами – «Про статус народного депутата України» і «Про статус депутатів місцевих рад».

Спеціальними законами у сфері інформаційних послуг та звернень є закони «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [8] і «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [9]. Наприклад, Закон «Про Національний архівний фонд та архівні установи» закріплює, що державні архівні установи й архівні відділи міських рад мають право на отримання установленим порядком документів юридичних осіб із метою виявлення документів, що підлягають внесенню до Національного архівного фонду, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом (ст. 6). Також установлюється, що архівні установи в порядку, визначеному законодавством: а) надають документи Національного архівного фонду для користування фізичним та юридичним особам, створюють для цього відповідний довідковий апарат; б) видають архівні довідки, копії документів та іншим шляхом задовольняють запити фізичних і юридичних осіб тощо (ст. 18).

До спеціального нормативно-правового акта у сфері інформаційних послуг та звернень щодо отримання інформації варто віднести Закон «Про звернення громадян» [10], який регулює питання практичної реалізації громадянами України конституційного права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Водночас реалізація положень Закону «Про звернення громадян» має свої особливості, на які звертається увага в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [4]. У цій постанові звертається увага на дві важливі обставини, які необхідно врахувати на практиці суб'єктам правозастосування. По-перше, одержавши запит на інформацію, який було подано відповідно до вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону «Про звернення громадян», розпорядник інформації повинен відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (п. 2 ч. 5 ст. 19 і п. 4 ч. 1 ст. 22 Закону «Про доступ до публічної інформації»), з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості розглянути запит за Законом «Про звернення громадян». Водночас запитувача повинно бути повідомлено в п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону «Про звернення громадян». По-друге, у постанові констатується, що коли запит на інформацію, який подано згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання двох вищезазначених законів, то такий «запит-звернення» повинен розглядатися у відповідних частинах у строк та порядок, що передбачені відповідними законами. Водночас розпорядник у п'ятиденний строк повинен відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом «Про звернення громадян».

На жаль, наявність такої неузгодженості між нормами законів «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян» породжує непорозуміння в пересічних громадян України щодо порядку реалізації конституційних прав, а також ускладнює розуміння та застосування норм чинного законодавства суб'єктами правозастосування. Наприклад, закони «Про банки та банківську діяльність», «Про нотаріат», «Про аудиторську діяльність», «Про страхування», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Податковий кодекс України, Цивільний кодекс України теж регулюють відносини щодо деяких категорій публічної інформації, але це, відповідно до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [4], не звільняє розпорядників інформації від обов'язку забезпечувати доступ до неї з урахуванням вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

Висновки. За результатами аналізу сфер реалізації законодавства про доступ до публічної інформації можна зробити такі висновки:

У зв'язку з розвитком у суспільстві новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій в Україні виникла не тільки необхідність правової регламентації порядку збирання, збе-

рігання, використання та поширення інформації, а й потреба в правовому регулюванні порядку отримання інформації від суб'єктів, в яких така інформація перебуває у володінні. Водночас інформаційне законодавство України, зокрема в частині доступу до публічної інформації, не завжди є ефективним, оскільки характеризується безсистемністю, фрагментарністю, колізійністю норм права, а іноді домінуванням підзаконних нормативно-правових актів щодо законів. Тому в суб'єктах правозастосування і виникають проблеми з реалізацією норм Закону «Про доступ до публічної інформації», адже його норми не є обов'язковими для всіх без винятку сфер, де в особи з'являється потреба звернутися за отриманням інформації до повноважених на те суб'єктів.

Сферу суспільних відносин, на яку поширюються норми Закону «Про доступ до публічної інформації», можна визначити лише шляхом аналізу всього загалу національного законодавства, яке визначає правовий статус та повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Президента України, органів виконавчої влади, судів та ін.) чи передбачає особливості реалізації прав в інформаційній сфері окремими суб'єктами права (наприклад, адвокатами, народними депутатами й ін.). Частина нормативно-правових актів, що регулюють інформаційні відносини в Україні, мають самостійну сферу регулювання, яка не перетинається із Законом «Про доступ до публічної інформації» (наприклад, Закон «Про статус народного депутата України»), але багато нормативно-правових актів регулюють інформаційні відносини в суспільстві таким чином, що доводиться в кожному конкретному випадку встановлювати, чи підпадають ті або інші відносини під регулювання Закону «Про доступ до публічної інформації» (наприклад, Закон «Про звернення громадян»).

Література:

1. Залізник В. Систематизація інформаційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 210 с.
2. Про доступ до інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
4. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/
5. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF>
6. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
7. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
8. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3814-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 15. Ст. 86.
9. Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр.: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 316-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. Ст. 218.
10. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

Сибига А. Н. Сферы реализации законодательства о доступе к публичной информации

Аннотация. В работе анализируются положения национального законодательства о доступе к публичной информации, определяются сферы, где на практике возникают проблемы с применением его норм. Констатируется, что информационное законодательство Украины, в том числе в части доступа к публичной информации, не всегда эффективно, поскольку характеризуется бессистемностью, фрагментарностью, коллизионностью норм права, а иногда доминированием подзаконных нормативно-правовых актов над законами. Поэтому у субъектов правоприменения и возникают проблемы с реализацией норм Закона «О доступе к публичной информации», ведь его нормы не являются обязательными для всех без исключения сфер, где у лица возникает потребность обратиться за получением информации к уполномоченным на то субъектам. Сделан вывод о том, что сферу общественных отношений, на которую распространяются нормы Закона «О доступе к публичной информации», можно определить только путем анализа всего национального законодательства, которое определяет правовой статус и полномочия субъектов властных полномочий (например, Президента Украины, органов исполнительной власти, судов и др.) и предусматривает особенности реализации прав в информационной сфере отдельными субъектами права (например, адвокатами, народными депутатами и др.).

Ключевые слова: публичная информация, законодательство о доступе к публичной информации, коллизии норм права, административное судопроизводство.

Sybiha O. Spheres of implementation of legislation on access to public information

Summary. The paper analyzes the provisions of the national legislation on access to public information and identifies the areas where in practice there are problems with the application of its norms. It is stated that the information legislation of Ukraine, including in terms of access to public information, is not always effective, because it is characterized by unsystematic, fragmented, collisional norms of law, and sometimes domination of sub-legal regulatory acts by laws. Therefore, subjects of law enforcement also have problems with the implementation of the norms of the Law “On Access to Public Information”, because its norms are not obligatory for all spheres without exception, where a person has the need to apply for information to authorized entities “objects.” that the scope of public relations, to which the norms of the Law “On Access to Public Information” apply, can only be determined by analyzing the entire public’s national legislation, which defines The legal status and powers of the subjects of authority (for example, the President of Ukraine, the executive authorities, the courts, etc.) provide for the implementation of rights in the information sphere by certain subjects of the law (for example, lawyers, people’s deputies, etc.).

Key words: public information, legislation on access to public information, conflicts of law, administrative proceedings.